

200929032A

厚生労働科学研究費補助金
障害保健福祉総合研究事業

地域相談ネットワークによる障害者の権利擁護の可能性

平成 21 年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 堀口 寿広

平成 22(2010)年 3 月

厚生労働科学研究費補助金

障害保健福祉総合研究事業

地域相談ネットワークによる障害者の権利擁護の可能性

平成 21 年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 堀口 寿広

平成 22(2010)年 3 月

目 次

I. 総括研究報告

- 地域相談ネットワークによる障害者の権利擁護の可能性…………… 1
堀口寿広

II. 分担研究報告

1. 千葉県内における相談活動の実施状況に関するアンケート調査…………… 7
堀口寿広
2. 障害者の権利擁護に関する相談活動の質的調査…………… 69
高梨憲司
3. 障害者の権利擁護を目的とした制度に対する認知度の調査…………… 123
佐藤彰一

III. 研究成果の刊行に関する一覧表…………… 147

IV. 研究成果の刊行物・別刷…………… 149

I . 総括研究報告

厚生労働科学研究費補助金(障害保健福祉総合研究事業)

総括研究報告書

地域相談ネットワークによる障害者の権利擁護の可能性

研究代表者 堀口寿広 国立精神・神経センター 精神保健研究所 室長

研究分担者 高梨憲司 社会福祉法人愛光 専務理事

視覚障害者支援事業部長

佐藤彰一 法政大学大学院 法務研究科 教授

研究要旨:障害者への理解を広げ障害者の権利擁護を目的とした地域相談支援のあり方を研究する目的で、各種相談機関による相談活動の実施状況を調査した。全国初の障害者条例を施行している千葉県を対象地域として、各種相談機関が実施した相談件数とその中に含まれる「障害があることを理由とした差別」に関する相談の件数をたずねるアンケート調査を実施した。6,015箇所の機関にアンケートを発送し、1,573件の回答を得た。調査で確認できた平成20年度の相談は、634,392件で、そのうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談はのべ1,770件あり、年間の相談件数の1.2%であった。平成21年7月～10月の相談件数および同時期の「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数を前年度同時期の件数と比較したところ、ともに差を認めなかった。また、「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」および相談員制度の認知度をたずねたところ、条例について知っているという回答は48%であり、昨年度の数値(61%)より低かった。認知度の分布は、昨年度と同様に回答者の機関によって偏りを認めた。相談員制度については、回答者の半数が知らないと回答し、制度の存在を知っていると回答したものでも、連絡の方法を知らないというものがあつた。同時に、障害者の権利擁護機能を有する専門機関等31箇所をアンケート調査し、19箇所から回答を得た。確認できた平成20年度の相談は、のべ44,373件で、「障害があることを理由とした差別」に関する相談は226件あり、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数は相談機関1箇所あたり(平均)年間の全ての相談件数の38%あつた。7月～10月の4ヶ月間の相談件数を比較すると、20年度に比べて21年度では複数の領域で実施件数が増加していたが、統計的に有意な増加は認めなかった。千葉県を対象地域とした調査研究により、障害者の権利擁護を目的として地域相談ネットワークを活用する条例を制定したことによって、「障害があることを理由とした差別」に関する相談が集中し相談ネットワークの機能を低下させる事態を認めなかった。北海道の障害者条例について資料を収集したところ、就労支援に対する地域住民の関心の高さがうかがえた。本研究において実施した調査の方法を他地域でも採用し、結果を集積していくことが望まれる。

A. 研究目的

障害者の権利擁護という語句について、佐藤は、「ご本人が社会参加をしながら社会の中で生きていく、そのための支援をすること」と説明

している。障害者の権利擁護に関するさまざまな立場は、いずれも目指す方向は同一であると思われる。しかし権利擁護を実践するに当たり、何をもって権利擁護のための活動と見なすかに

ついて、社会福祉学の中にはいくつかの立場がみられる。複数の理論や概念が次々と提唱され、外来語や新しい造語が飛び交い、あたかも禅問答の様相を呈している。

法制度を活用することによって権利擁護を実践しようとする立場は、多くのものが成年後見制度を対象として研究してきた。ここで地域における権利擁護の実施状況を測る指標は、成年後見制度の申し立て件数や、同制度を利用した事例の記録となる。研究がこのような形で制約を受けてきたのは、わが国において障害者の権利擁護について具体的な手続きを定めた手続法と言える法制度が、成年後見制度と(旧)地域福祉権利擁護事業のみであったことに起因すると思われる。

海外に目を転じてみると、アメリカの ADA(障害のあるアメリカ人法)をはじめとして障害者差別を禁止し差別事例の救済を定めるなど権利擁護を目的とした法制度は 40 カ国以上で制定されている。国連では、「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的総合的な国際条約」(以下、国連障害者条約)が 2008 年 5 月に発効している。わが国は平成 19 年 9 月に署名し、国内で批准に向けた準備が行なわれているところである。具体的には、たとえば、雇用分野における合理的配慮のあり方について研究が行なわれている。勿論、雇用分野に限らず生活全般について研究が必要となる。障害者の権利擁護について新たに法制度を設けた場合、日本社会にどのような変化が生じるのか、予測することは容易でないとと思われる。

千葉県は、全国に先がけて「障害のある人もない人もともに暮らしやすい千葉県づくり条例」(以下、千葉県障害者条例)を平成 19 年 7 月に施行した。「障害があることを理由とした差別」については国連障害者条約案(当時)の定義を参考にし、解決に向けた新たな相談の仕組みの創設と、既存の相談の仕組みの活用を目指している。千葉県の取り組みに前後してそのほか

の地域でも同様の条例の制定を目指す動きが起きている。先駆例である千葉県の実践を客観的に評価して、障害者の権利擁護について新たに法制度を設けた場合、地域社会に生じる変化を予測することが求められている。

千葉県障害者条例では、「障害があることを理由とした差別」事例の解決にあたり、罰則を設けず話し合いによる解決というソフトルールを指向している。その話し合いの過程では、事例の相談内容に応じてさまざまな地域の相談機関が関与することとなる。

ここで、わが国には、自立支援協議会、要保護児童対策地域協議会、高齢者虐待防止ネットワーク、特別支援教育ネットワークなど各種法制度を根拠としたネットワークが各地域に構築されている。ネットワークの形態も行政が主導するものから民間が主体となって自発的に構成されたものまでさまざまある。一つの機関が複数のネットワークに加盟あるいは関与していることは少なくなく、地域社会に見えない相談ネットワークの網が張り巡らされている状態と言える。障害者が地域で生活するとき、さまざまな生活場面を通じて「障害があることを理由とした差別」を受けるなど権利擁護を要する事態が生じることが考えられる。このような場合に障害者の権利擁護を地域で実践するため、専門の機関を新たに創設して対応を一任することのみを考えるのではなく、共生社会という言葉が示すように障害の有無によらず生活する地域社会づくりを地域全体で考えるため張り巡らされたネットワークの網を活用することも検討すべきであろう。地域の相談ネットワークに障害者の権利擁護の機能を担わせ、複数の機関で権利擁護を実施することが可能であるか研究する必要がある。

そこで本研究課題では、障害者の権利擁護のための活動として、千葉県障害者条例に規定される「障害があることを理由とした差別」に関連した相談活動を取り上げ、その実施状況を権利擁護の実施状況を測る指標とした。すべて

の相談件数と、「障害があることを理由とした差別」に関する相談の件数をたずね、さらに、その特徴をたずねた。また、千葉県障害者条例および条例に関連した相談員制度の認知度を調査した。

B. 研究方法

1. 対象

千葉県を対象地域とし、地域内の各種地域機関および専門職を対象とした。

堀口研究代表者ならびに佐藤研究分担者は、地域住民を対象とした相談を実施していると思料される各種相談機関 6,015 箇所を対象とした。

高梨研究分担者は、千葉県単独の事業で機能に権利擁護を含む中核地域生活支援センター等 15 箇所(中核地に開設されたもの 2 箇所を含む)および千葉県障害者条例によって新たに設置された広域専門指導員 16人を対象とした。

佐藤研究分担者は、加えて、千葉県障害者条例に続いて全国 2 番目と言われる「北海道障がい者及び障がい児の権利擁護並びに障がい者及び障がい児が暮らしやすい地域づくりの推進に関する条例」(以下、北海道障がい者条例)を対象とした。

2. 方法

各種相談機関 6,015 箇所に、相談活動の実施状況をたずねる記名式アンケートを発送し、郵送で回収した。質問項目は、①相談の実施の有無、②障害者自立支援法による相談支援事業の実施の有無、③相談の受付の方法、④相談活動の広報の方法、⑤相談件数の集計方法、⑥調査期間内の相談件数、⑦マニュアルの有無、⑧条例および相談員制度の認知の有無、⑨地域連携に関する自由回答とした。

中核地域生活支援センター等 15 箇所および広域専門指導員 16 人には、相談活動の実施

状況として、上記③～⑥および⑨に加えて、相談事例の分野別に利用者の特徴、連携先、相談の転帰をたずねる記名式アンケートを発送し、郵送で回収した。

また、北海道障がい者条例について、条例の内容を千葉県障害者条例と比較し、条例の認知度を高めるための取り組みとして道内各地で開催されたタウンミーティングに参加し、資料を収集して地域住民のニーズを分析した。

3. 倫理的配慮

本研究はアンケート調査と資料研究で構成されているが、アンケート調査は相談件数という数量的なデータを分析したものであり、相談利用者個人を特定し得る情報を一切扱っていない。相談の内容についても「障害があることを理由とした差別」が関連していると思料されるかどうかのみをたずねており、個別の相談事例について相談者の個人情報や具体的な相談の内容をたずねるものではない。本研究が扱うものはヒトから得られた試料ではなく、個人の健康に関する情報ではない。

したがって、集計により得られる「障害があることを理由とした差別」が関連していると思料される事例の発生頻度は、健康有害事象の発生頻度とは異なる。数量化、匿名化され、調査の実施者において連結不可能な数値情報である。よって、本研究計画は疫学的調査の倫理指針の適用外と思料される。

アンケート調査の実施について国立精神・神経センター倫理委員会の承認を得た。(承認番号承認番号 21-6-6)

また、資料研究は条例等の文献資料を使用したものである。本研究では個人情報的一切扱っていない。

C. 研究結果

個々の研究結果については分担研究報告書に詳しい。総括報告では概要を記す。

堀口研究代表者は、地域内の 6,015 箇所の機関にアンケートを送付し、1,573 件の回答を得た。相談を実施していると回答した 968 箇所の回答から確認できた平成 20 年度の相談全般の合計件数はのべ 634,392 件で、そのうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談はのべ 1,770 件あり、年間の相談件数の 1.2%であった。相談全般の合計件数は昨年度の調査で得た平成 19 年度の件数に比べて少なかったが、機関ごとに見ると相談件数の有意な増加は認めなかった。平成 21 年 7 月～10 月の相談件数および同時期の「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数を前年度同時期の件数と比較したところ、ともに差を認めなかった。相談件数について相談を実施している機関の種別と地域によって比較したところ、機関の種別では官公庁が多かったが、地域差を認めなかった。相談件数の集計を実施したことがないという回答は、数値での回答が難しいという理由の 74%を占め、相談マニュアルは相談を実施している機関の 55%で用意をしていなかった。地域の相談ネットワークの拡充に向けて連携を進めるための取り組みとしては、昨年度同様に市町村および医療機関との連携が求められ、関係者による支援会議の開催が対策としてあげられていた。条例施行後 2 年間に、「障害があることを理由とした差別」の相談件数に有意な増加を認めなかった。

高梨研究分担者は、合計 31 の機関と専門職にアンケートを依頼し、19 箇所から回答を得た。確認できた平成 20 年度の相談は、のべ 44,373 件で、「障害があることを理由とした差別」に関する相談は 226 件あり、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数は相談機関 1 箇所あたり(平均)年間の全ての相談件数の 38%あった。相談内容を分野別に見ると、平成 21 年 7 月～10 月の間に、虐待、福祉サービスの利用に関する相談が多く、利用者の障害特性では精神障害のある利用者の相談が多

かった。20 年度と 21 年度とで 7 月～10 月の 4 ヶ月間の相談件数を比較すると、複数の領域で実施件数が増加していたが、統計的に有意な増加は認めなかった。相談に当たり連携した機関としては、県から市町村の担当課の割合が高まっていた。

佐藤研究分担者は、堀口研究代表者のアンケート調査において「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」および相談員制度の認知度を検討した。条例について知っているという回答は 48%であり、昨年度の数値(61%)より低かった。認知度の分布は、昨年度と同様に回答者の機関によって偏りを認めた。相談員制度については、回答者の半数が知らないと回答し、制度の存在を知っていると回答したものでも、連絡の方法を知らないというものがあつた。また、北海道障がい者条例について資料を収集したところ、圏域ごとに地域づくりのための検討の場を設けていた。タウンミーティングにおける地域住民からの質問や意見は就労支援に関するものが多かった。

D. 考察

本研究課題では、障害者の権利擁護のための活動として、千葉県障害者条例に規定される「障害があることを理由とした差別」に関連した相談活動を取り上げた。県内各種相談機関におけるその実施状況を権利擁護の実施状況を測る指標とし、条例の施行後に生じる変化を検討した。また、権利擁護のための活動を円滑なものとするために必要な、条例および相談員制度の認知度について、相談担当者において調査した。

堀口研究代表者の調査および高梨研究分担者の調査から、条例を施行した後 2 年間に、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数の有意な変化を認めなかった。障害者の権利擁護のための活動の実施状況を知る方法として、地域の各種機関が実施する相談活

動について、「障害があることを理由とした差別」が関わる相談件数を収集する調査は有効と考えられ、各地域で採用されることが期待される。

高梨研究分担者の調査は、さらに、相談活動において連携する先として、市町村の役割の大きさを示した。

佐藤研究分担者の調査は、教育領域および高齢者福祉領域において、条例および相談員制度に対する認知度の低さを改めて示した。同領域の専門職に対して、さらに認知度を高める取組みが必要と考えた。また、北海道障がい者条例について、就労支援に対する地域住民の関心の高さがうかがえ、圏域ごとに設定された協議の場が活用されることが期待された。

E. 結論

千葉県をモデル地域とし、県内各機関を対象に相談活動の実施状況を調査したところ、全ての相談件数および「障害があることを理由とした差別」に関する相談の件数には年次差を認めなかった。障害者の権利擁護の視点を含む条例を施行し、条例に基づいて地域の相談活動を規定することによって、相談件数が大幅に変化することはないと考える。

一方で、条例に対する認知度は、48%であり施行後2年を経過した時点では必ずしも十分とは言えなかった。調査によって示された、認知度の低い教育領域および高齢者福祉領域の専門職に対しては、さらに認知度を高める取組みが必要である。

今後他地域において同様の条例を制定するにあたっては、より良い権利擁護の仕組みづくりのために先行地域での取り組みを評価し検討を重ねていく必要がある。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表

- 1) 堀口寿広, 昆 かおり, 石田絢子:小児科診療所から見た児童精神科との連携. 臨床精神医学 38(9):1263-1269, 2009.
- 2) 高梨憲司:望まれる地域社会づくりと障害者の役割. ノーマライゼーション:障害者の福祉 29(5):31-33, 2009.
- 3) 高梨憲司, 山田昭義, 松永 朗, 野村茂樹, 中西由起子:障害者差別禁止条例作りの取り組みと展望. ノーマライゼーション:障害者の福祉 29(11):10-25, 2009.

2. 学会発表

- 1) 堀口寿広, 昆 かおり:教育相談機関との連携に関する研究—紹介受診者の特徴について—. 第51回日本小児神経学会総会, 鳥取, 2009.5.28.
- 2) 堀口寿広:伊藤左千夫の病跡. 第56回日本病跡学会, 愛知, 2009.6.12.
- 3) 堀口寿広, 田代信久:保育および教育における相談活動の実施状況. 第56回日本小児保健学会, 大阪, 2009.10.31.

3. その他

- 1) 秋山千枝子, 堀口寿広 編:スクールカウンセリングマニュアル—特別支援教育時代—第2版. 東京:日本小児医事出版社, 2009.
- 2) 小枝達也 監修, 秋山千枝子, 橋本創一, 堀口寿広 編:「育てにくさ」に寄り添う支援マニュアル. 東京:診断と治療社, 2009.
- 3) 堀口寿広, 昆 かおり:教育相談機関との連携に関する研究—紹介受診者の特徴について—. 脳と発達 41(Suppl.): S299, 2009.
- 4) 高梨憲司:視覚障害がある場合のコミュニケーション支援とは. 秋山千枝子, 堀口寿広 編:スクールカウンセリングマニュアル—

特別支援教育時代に― 第 2 版. 東京:日本小児医事出版社, 2009, pp152-153.

- 5) 高梨憲司:目の見えない人とのコミュニケーション. 小原真理子 監修:演習で学ぶ 災害看護. 東京:南山堂, 2010, pp35-43.

H. 知的所有権の出願・登録状況(予定を含む)

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

謝辞

調査にご協力をいただいた多くの団体ならびに個人の皆様に深謝申し上げます。

II. 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金(障害保健福祉総合研究事業)
分担研究報告書

千葉県内における相談活動の実施状況に関するアンケート調査

研究分担者 堀口寿広 国立精神・神経センター 精神保健研究所
研究協力者 高梨憲司 社会福祉法人愛光 視覚障害者支援事業部
佐藤彰一 法政大学大学院 法務研究科

研究要旨:地域に暮らす障害者の権利擁護に関わる支援活動の実施状況を評価し、権利擁護の観点から地域の相談ネットワークに必要な要素を明らかにする目的で、千葉県を対象地域として「障害があることを理由とした差別」に関する相談を含め、地域の相談活動の実施状況についてアンケート調査を実施した。地域内の 6,015 箇所の機関にアンケートを発送し、1,573 件の回答を得た。相談を実施していると回答した 968 箇所の回答から確認できた平成 20 年度の相談全般の合計件数はのべ 634,392 件で、そのうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談はのべ 1,770 件あり、年間の相談件数の 1.2%であった。相談全般の合計件数は昨年度の調査で得た平成 19 年度の件数に比べて少なかったが、機関ごとに見ると相談件数の有意な増加は認めなかった。平成 21 年 7 月～10 月の相談件数および同時期の「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数を前年度同時期の件数と比較したところ、ともに差を認めなかった。相談件数について相談を実施している機関の種別と地域によって比較したところ、機関の種別では官公庁が多かったが、地域差を認めなかった。相談件数の集計を実施したことがないという回答は、数値での回答が難しいという理由の 74%を占め、相談マニュアルは相談を実施している機関の 55%で用意をしていなかった。地域の相談ネットワークの拡充に向けて連携を進めるための取り組みとしては、昨年度同様に市町村および医療機関との連携が求められ、関係者による支援会議の開催が対策としてあげられていた。条例施行後 2 年間に、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数に有意な増加を認めなかった。地域における相談ネットワークの構築において基礎となる相談マニュアルの用意や相談件数の集計、機関連携における課題についてもまた、状況の変化を認めなかった。千葉県においては、障害者の権利擁護の視点を含む条例を施行した後 2 年間に相談件数の急激な変化を認めなかった。地域の各種機関が実施する相談活動について、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数を収集する本研究の調査方法は有効と考えられ、各地域で採用されることが期待される。

A. 研究目的

障害者の権利擁護の取り組みとして、これまでに成年後見制度や地域福祉権利擁護事業といった制度が設けられ活用されてきた。しかし、障害者が地域で暮らすとき、障害があるこ

とに関連した「生活のしづらさ」は様々な場面で生じると考えられ、既存の制度がセーフティネットとして全てに対応することは容易ではないと推測される。より広い形で権利擁護の取り組みを考える必要がある。

障害者自立支援法では、市町村の責務を「障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行うこと」(第二条第三項)とし、地域生活支援事業(第七十七条第一項)を規定している。また、都道府県は「市町村と協力して障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行うとともに、市町村が行う障害者等の権利の擁護のために必要な援助が適正かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行うこと」(第二条 2 第四項)が責務となっている。しかし、「障害者等の権利の擁護のために必要な援助」の具体的な内容は明確にされていないようである。

さきに述べたように、障害者が地域住民の一人として「その人らしい」暮らしを送ろうとするとき、地域との接点の広がりによって「権利の擁護のために必要な援助」を要する場面や事象はさまざまな形で発生する可能性がある。ここで、そのような場面を予防し、あるいは事後の対応を行なうために、障害者の権利擁護のあり方について一定の基準を提示する法制度を設けることが考えられる。

千葉県では全国初の取り組みとして「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」を制定し平成 19 年 7 月 1 日より施行した。条例では、まず、障害があることを理由とした差別について国連の障害者条約案(当時)の定義を参考にし、何が差別に当たるのか生活の領域ごとに具体的に例をあげた。また、新たな相談の仕組みの創設と、既存の各種相談体制との連携を規定した。県の水準で障害者の権利擁護のための活動を、特別な機関の活動ととらえるのではなく、地域の相談ネットワークの活動ととらえる取り組みと言える。

そこで、「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」を施行した千葉県を対象地域とし、様々な機関や窓口における相談活動の実施状況を調査し、「障害がある

ことを理由とした差別」に関する相談の実施状況を調査することを本研究の目的とした。「障害があることを理由とした差別」に関する相談事例の発生状況について、相談機関や地域との関連を検討した。さらに再調査を重ねることにより、同事例の発生状況の年次変化を得ることとした。障害者の権利擁護を目的とした法制度を導入することで、地域の相談ネットワークの活動がどのように変化していくのか明らかにすることとした。もって、障害者の権利擁護を実施するという視点で、地域の相談ネットワークを活用するために必要な要素を明らかにすることを目指した。

B. 研究方法

1. 対象

相談活動の実施状況の経時的な変化について検討する必要性から、昨年度の調査において対象とした機関を、継続して今年度の調査対象とした。すなわち、①相談機関として案内されているもの、②窓口等の名称から相談を実施していると推定されるもの、③業務の性格上相談を実施していると推測されるもの、を判断基準に、千葉県ホームページ等から選出した千葉県内に所在地のある各種機関・施設および窓口(以下、機関と総称)6,146 箇所である。具体的には、県および市町村の機関といった公的機関、障害者福祉施設、高齢者福祉施設、児童福祉施設(資料 1)、保育所、学校等の教育機関、当事者団体を含む。

中核地域生活支援センター等 15 ヶ所、広域専門指導員 16 名の計 31 件については、高梨研究分担者が別途詳細なアンケート調査を実施したため本調査の対象には含めなかった。

2. 方法

対象となる各機関に「千葉県内における相談活動の実施状況についてのアンケート」(資料 2~4)を平成 21 年 10 月に発送した。

アンケートの質問項目は、①相談活動の有無および活動開始年月、②障害者自立支援法による相談支援事業の実施の有無、③相談の受付方法、④相談窓口の案内方法、⑤相談件数の集計方法、⑥相談件数、⑦相談件数の回答が困難な場合の理由、⑧相談マニュアルの整備状況、⑨条例および関連した相談員の利用方法についての周知度、⑩地域の相談ネットワークづくりの方法についての自由意見とした。

アンケートには、調査の主旨を説明し質問項目を補足する目的で、一昨年度および昨年度の調査で寄せられた質問をもとに作成した問答集(Q&A集)を同封した。

回答は記名式とし、アンケート発送時に同封した郵便料金受取人払いの封筒により回収した。

回答の回収期間は平成21年11月30日までとした。

回答の集計のうち、問6の相談件数については(ア)から(カ)の6つの数値(「相談活動指標」と名づけた)の回答をもとに以下の13の項目について数値(「相談活動変化指標」と名づけた)を求め、それぞれ機関の種類・圏域ごとに集計した。

- (1) 平成20年度のすべての相談件数と7月から10月の相談件数の比率(問6の項目(ウ)/(ア)) : 7月～10月の相談件数が年間件数のうちでどの程度の割合であるかを示す。7月～10月が特に相談が集中する時期であるか推測することができる。7月～10月が4ヶ月であることから、相談件数に時期による偏りがない場合は年間件数の1/3となるためこの数値は0.33となる。
- (2) 同時期の平成21年度と20年度の差分(問6の項目(オ)-(ウ)) : 7月～10月の相談件数に年次による変動があったかを件数の純粋な増減で示す。

- (3) 指標(2)の比率(問6の項目(オ)/(ウ)) : 指標(2)と同じ視点で件数の変化を「x倍の増減」として示す。両年度間で件数に差がない場合この数値は1.00となる。
- (4) 平成20年度のすべての相談件数に対し指標(2)が占める割合(問6の項目{(オ)-(ウ)}/(ア)) : 平成20年度の相談件数を回答機関の平均的な年間件数と仮定した場合、(2)が回答機関にとってどの程度の重みがあったかを示す。
- (5) 「障害があることを理由とした差別」に関する相談が年間相談件数に占める割合(問6の項目(イ)/(ア)) : 「障害があることを理由とした差別」に関する相談の件数が多いほど数値は高くなる。
- (6) 平成20年7月～10月の相談件数の中で「障害があることを理由とした差別」に関する相談が占める割合(問6の項目(エ)/(ウ)) : 「障害があることを理由とした差別」に関する相談の件数が多いほど数値は高くなる。
- (7) 平成20年7月～10月に行われた「障害があることを理由とした差別」に関する相談が年間の同様の相談件数の中で占める割合(問6の項目(エ)/(イ)) : (1)と同様に時期による相談件数の偏りがない場合は0.33となる。
- (8) 平成20年7月～10月に行われた「障害があることを理由とした差別」に関する相談が、同年度のすべての相談件数の中で占める割合(問6の項目(エ)/(ア)) : 「障害があることを理由とした差別」に関する相談の件数が多いほど数値は高くなる。
- (9) 平成21年7月～10月の相談件数の中で「障害があることを理由とした差別」に関する相談が占める割合(問6の項目(カ)/(オ)) : 「障害があることを理由とした差別」に関する相談の件数が多いほど数値は高くなる。

値は高くなる。

- (10) 「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数の平成 21 年度と 20 年度の差分(問 6 の項目(カ)-(エ)) : 「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数に、年次による変動があったかを件数の純粋な増減で示す。
- (11) 指標 (10) の比率 (問 6 の項目(カ)/(エ)) : 両年度で件数に差がない場合この数値は 1.00 となる。
- (12) 指標(10)と平成 20 年度の相談件数の比率(問 6 の項目{(カ)-(エ)}/(ア)) : 平成 20 年度の相談件数を回答機関の平均的な年間件数と仮定した場合に、指標(10)が機関にとってどの程度の重みがあったかを示す。
- (13) 指標(10)と指標(2)の比率(問 6 の項目{(カ)-(エ)}/{(オ)-(ウ)}) : 年間相談件数の年次変化について、相談全体の変化と「障害があることを理由とした差別」に関する相談の変化の比を示す。

相談活動指標および 13 の相談活動変化指標について、集計した数値を機関種別、圏域間で統計的に比較した。

3. 倫理的配慮

本研究における調査は機関や専門職を対象としたものであり相談を利用した者を対象としたものではない。相談の実施状況について、各機関が実績値として集計した数値情報について、後ろ向き調査により提供を求めたものである。とくに公的機関においては活動報告等の形で業務の一環として定期的集計を行っていることから、集計された資料から本研究に必要な情報を二次的に提供することを求めたものである。

また、相談の内容についても「障害があることを理由とした差別」が関連していると思料されるかどうかのみをたずねており、個別の相談事例について相談者の個人情報や具体的な

相談の内容をたずねるものではない。本研究が扱うものはヒトから得られた試料ではなく、個人の健康に関する情報ではない。したがって、集計により得られる「障害があることを理由とした差別」が関連していると思料される事例の発生頻度は、健康有害事象の発生頻度とは異なる。数値化、匿名化され、連結不可能な数値情報である。よって、本研究計画は疫学的調査の倫理指針の適用外と思料される。

質問項目のうち、条例や関連した制度の認知度をたずねる項目については、回答を記入する者個人の態度をたずねる調査項目と見なし得るが、本研究は一般市民等不特定多数を対象とした意識調査とは異なるものである。回答者によっては「知らない」と回答することが社会的な地位等を鑑みて羞恥心を惹き起こす可能性があるが、回答することは任意であり、健康被害をもたらす程度のものではないと思料される。

本研究への協力は任意であり、回答の可否の判断は各機関に委ねること、回答しないことによって不利益の生じることがないこと、個別の機関を特定し得る形で回答を公表しないこと、回答者の同意なく第三者に回答を開示しないことを保証し、回答の返送によって調査への協力に同意したものとみなすことを文書で明示して協力を求めた。

調査方法は一昨年度、昨年度と同一であり、一昨年度および昨年度に調査の実施に伴う倫理的な問題は発生していない。調査の実施にあたり国立精神・神経センター倫理委員会の承認を得た。(承認番号 21-6-6)

C. 研究結果

当初アンケートを 6,105 通発送したところ、転居先不明にて 90 通が返送された。したがって、最終的な対象機関数は 6,015 箇所であった。

ファクシミリ、電子メールでの回答を含めて

合計 1,573 件の回答の返送があり、回収率は 26.2%であった。

1. 集計結果

1.1. 回答機関の特徴

回答 1,573 件の内訳は、次の通りである。

1.1.1.機関種別

昨年度に引き続き、機関の種別について「その他」を含め大きく 8 種類(以後、「大分類」と略称)に分けて質問し、回答を優先して集計したが、より詳細な検討を行なうため回答機関の名称をもとにさらに分類(以後、「小分類」と略称)を行った。

回答の多かった順に並べると、大分類では、保育教育機関 523 箇所、高齢者福祉施設 416 箇所、障害者福祉施設 255 箇所、官公庁 151 箇所、児童福祉施設 83 箇所、その他 60 箇所、医療機関 47 箇所、当事者団体 10 箇所であった。(表 3)

小分類では、保育教育機関は小学校 169 箇所、保育所 115 箇所、中学校 88 箇所であった。高齢者福祉施設はデイサービスセンターが 113 箇所、障害者福祉施設は知的障害者更生施設(移行後の施設も含めて分類)が 39 箇所あった。

1.1.2.圏域別

圏域は第三次千葉県障害計画の中で設定された障害保健福祉圏域とした(表 1, 図 2)。千葉市は政令指定都市、船橋市、柏市は中核市である。

回答機関の中には担当市町村をとくに定めず県内全域を対象としているものも少なくないが、機関の所在地に基づく分類とした。表 3 に圏域別に回答機関の内訳を示した。回答した機関の数の分布には圏域によって差があった($\chi^2(df=128)=254.62, p<0.0001$)。

1.2. 相談活動の有無

1.2.1.相談活動の有無

相談を「実施している」と回答したのは 968

箇所(無回答を含む 1,573 件中 61.5%)、「実施していない」と回答したのは 592 箇所(同 37.6%)であった。

また、障害者自立支援法による相談支援事業の実施については、128 箇所が実施していると回答し、相談を実施している機関 968 箇所の 13.2%であった。

1.2.2.機関種別

回答機関の種類と相談実施の有無を表 4 に示した。大分類では、官公庁(市区町村担当課窓口を含む)の 91.4%、高齢者福祉施設の 61.5%、保育教育機関の 61.2%、障害者福祉施設の 50.2%が相談を実施していると回答した。機関の種類によって実施状況の分布に偏りがあった($\chi^2(df=8)=103.9, p<0.0001$)。小分類(表 5)では、回答数の多かったところを見ると小学校が 94 箇所(55.6%)、保育所が 50 箇所(43.5%)、中学校が 74 箇所(84.1%)、デイサービスセンターが 72 箇所(63.7%)、知的障害者更生施設が 24 箇所(63.2%)であった。

障害者自立支援法による相談支援事業の実施については、機関の大分類では障害者福祉施設のうち 53 箇所(43.1%)、医療機関のうち 7 箇所(33.3%)、官公庁のうち 28 箇所(20.4%)、児童福祉施設のうち 6 箇所(12.2%)、当事者団体のうち 2 箇所(25.0%)が実施していた。

1.2.3.圏域別

回答した機関の内訳を表 3, 表 6 に示した。

1.2.4.相談活動の開始時期

相談を開始してからの期間を、調査時点(平成 21 年 11 月時点)までの年数として算出したところ、表 7 の通りであった。全体の平均は 11.8 年で、平均年数の長さは、当事者団体、「その他」の機関、官公庁の順であった。

1.3. 受け付けの方法

相談を受け付ける方法(複数回答)について、機関の大分類にしたがって表 9 にまとめた。

受け付けの方法を、実施している機関の数の順に並べると、窓口等での面接、電話がともに813箇所(相談を実施している968機関の84.0%)であり、訪問は445箇所(同46.0%)、ファクシミリは203箇所(同21.0%)、郵便、電子メールはともに171箇所(同17.7%)であった。電話と面接の双方を実施しているところは697箇所、面接と訪問の双方を実施しているところは365箇所であった。

訪問は官公庁(82箇所、官公庁の59.4%)で、電子メールでの相談受け付けは当事者団体(3箇所、当事者団体の33.3%)、ファクシミリでの受け付けは当事者団体(4箇所、同団体の44.4%)と官公庁(47箇所、官公庁の32.6%)で実施している機関の率が高かった。

1.4. 窓口の案内媒体

相談窓口を案内している媒体(複数回答)について、機関の種類別に表10にまとめた。案内している媒体を、採用している機関の数の順に並べると、機関のパンフレットは482箇所(相談実施機関の49.8%)、機関のホームページは427箇所(同44.1%)、市区町村の広報紙は288箇所(同29.8%)、機関の定期刊行物は270箇所(同27.9%)、その他は21箇所であった。パンフレットとホームページの双方を作成しているところは277箇所であった。

パンフレットの作成は当事者団体(7箇所、同団体の77.8%)、「その他」の機関(31箇所、同施設の68.9%)で多く、ホームページの作成は当事者団体(8箇所、同施設の88.9%)、官公庁(112箇所、同81.2%)で多かった。

1.5. 集計方法

相談件数の集計方法について、機関の種類別に表11にまとめた。回答全体について、集計方法を多かった順に並べると、「のべ件数として集計」318箇所(相談実施機関の32.9%)、「のべ件数による集計と、実人数による集計の併用」195箇所(同20.1%)、「実人数」62箇所(同6.4%)、「集計を実施していな

い」という回答が364箇所であった。

その他の方法を実施しているという回答は7箇所あり、うち「のべ件数と新規件数」1箇所、「情報を必要とする機関に応じて実施」2箇所、「新規件数のみ集計」1箇所、「相談内容にもとづき1件として計数」1箇所であった。

官公庁では「のべ件数」での集計が主であったが、高齢者福祉施設、障害者福祉施設では「集計を実施していない」という回答が多かった($\chi^2(df=32)=156.80, p<0.0001$)。

1.6. 相談件数

これまでの調査にならい、相談件数として個々の回答からのべ人(件)数のデータを優先して採用し、相談活動指標を算出した。相談活動指標を機関の種類別に表12から表17に、圏域別に表20から表25にまとめた。

相談活動指標をもとにした場合、平成20年度の相談件数は総数634,392件、回答1機関あたりの平均は1,157.6件で、平均件数では医療機関、官公庁の順に多かった(表12-3)。平成20年度1年間に扱われた「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数は総数1,770件、平均4.0件で、障害者福祉施設、当事者団体の順に多かった(表13-3)。

平成20年7月から10月の4ヶ月間の相談件数は総数184,267件、平均379.9件で、医療機関、官公庁の順に多かった(表14-3)。このうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数は総数669件、平均1.6件で、障害者福祉施設、官公庁の順に多かった(表15-3)。

平成21年のデータでは、7月から10月の4ヶ月間の相談件数は総数167,482件、平均314.8件で、医療機関、官公庁の順に多かった(表14-4)。このうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数は総数208件、平均0.5件で、障害者福祉施設、当事者団体の順に多かった(表15-4)。

さらに、方法の項に記したとおり相談活動指標をもとに 13 の相談活動変化指標を求めた(表 16)。

指標(1) 全体の平均が 0.37 で、平成 20 年度 7 月～10 月間の相談件数は年間相談件数の 36.5%を占めていた。しかし、本指標は理論上最大値が 1.00 となるが、回答の最大値は 3.00 であった。

指標(2) 全体の平均が 8.1 件で、7 月～10 月間の相談件数の増減の幅は -1,243 ～ 1,248 件であった。最大値は官公庁の回答であった

指標(3) 全体の平均は 1.30 で、相談件数の増加が前年比 1.3 倍以上であったことを意味する。最大値 16.7 という回答は保育園学校教育機関に含まれていた。

指標(4) 全体の平均が 0.06 で、7 月～10 月間の相談件数の年次差は、年間の相談件数全体の 5.9%に相当するものであった。

指標(5) 全体の平均は 0.012 で、平成 20 年度の相談件数のうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談は 1.2%であった。相談件数の全てが「障害があることを理由とした差別」に関わる相談であったことを意味する最大値 1.00 を示した回答は、高齢者福祉施設と保育園学校教育機関からの回答に含まれていた。

指標(6) 全体の平均は 0.014 で、平成 20 年 7 月～10 月間の相談件数のうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談が占める割合は 1.4%であった。相談件数の全てが「障害があることを理由とした差別」に関する相談であったことを意味する最大値 1.00 を示した回答は、高齢者福祉施設と障害者福祉施設からの回答に含まれていた。

指標(7) 全体の平均が 0.35 で、平成 20 年 7 月～10 月の間に行われた「障害があることを理由とした差別」に関する相談は、年間の同種の相談の 35.4%を占めた。

指標(8) 全体の平均が 0.003 で、平成 20 年度のすべての相談のうち 7 月～10 月間の「障害があることを理由とした差別」に関する相談が占める割合は 0.29%であった。最大値の 33.3%は、高齢者福祉施設からの回答に含まれていた。

指標(9) 全体の平均が 0.007 で、平成 21 年 7 月～10 月の相談件数のうち「障害があることを理由とした差別」に関する相談が占める割合は 0.7%であった。

指標(10) 全体の平均が -0.82 で、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数の年度差は、-332～10(件)の範囲であった。最小値の -332 は障害者福祉施設、最大値の 10 は保育園学校教育機関からの回答に含まれていた。

指標(11) 全体の平均は 0.67 で、7 月～10 月に実施された「障害があることを理由とした差別」に関する相談は 21 年度で前年度比 0.67 倍の変化があった。

指標(12) 全体の平均は 0.003 で、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数の増減分は年間相談件数の 0.25%に相当した。

指標(13) 全体の平均は 0.01 で、「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数の増減分は、年間の相談件数全体の減少分の 1.3%に相当した。「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数の増減が年間の全ての相談件数の増減より大きかったことを示す最大値 2.27 という回答は、障害者福祉施設からの回答に含まれていた。

1.7. 数値を回答できない理由

相談件数を数値として回答することが難しい理由については 395 箇所が回答した。機関の種類別に表 22 にまとめた。回答全体について該当理由を多かつた順に並べると「これまでに集計を実施したことがない」295 箇所(数値での回答が難しいと回答した 395 箇所の 74.7%)、「単独での集計を実施していない」31 箇所(同

7.8%)、「該当する内規等がないため判断できない」26箇所、「機関の内規によって情報開示ができない」14箇所などであった。

関係法令としては「個人情報保護条例」と回答したものが1箇所あった。「相談が1件しかなかった」が2箇所、「相談がなかった」が1箇所あった。

1.8. マニュアルの整備状況

相談マニュアルを用意しているかについては937箇所が回答した。機関の種類別に表23にまとめた。

回答全体について該当するものを順に並べると「マニュアルを用意していない」が536箇所(相談を実施している968機関の55.4%)であり、「独自のマニュアルがある」211箇所(同21.8%)、「法令・規定等で定められたマニュアルがある」84箇所(同8.7%)、「市販のマニュアルを参考にしている」39箇所(同4.0%)、「作成を検討中」60箇所(同6.2%)であった。

「独自のマニュアルがある」という回答は、医療機関(40.0%)、高齢者福祉施設(33.6%)で、「市販のマニュアルを参考にしている」は、医療機関(10.0%)で多かった。

1.9. 条例の認知度

「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」を知っているかたずねたところ、「知っている」609(回答総数の38.7%)、「聞いたことはある」570(同36.2%)、「初めて名前を聞いた」231(同14.7%)、「よく知っている」125(同7.9%)であった。

(条例および関連した相談員の周知度に関しては、佐藤研究分担者の報告で詳細に検討した。)

1.10. 自由意見

1.10.1. 質問・問い合わせ

アンケート調査の実施期間中に、のべ37件、回答受付の終了後に4件の質問、問い合わせや提案などの連絡があった。問い合わせの内容によって分類すると相談の定義や範囲に

についての問い合わせが8件あり、そのうち、障害者自立支援法にもとづく相談活動をたずねるものであるかという質問が4件、障害者の相談をたずねるものであるかという質問が3件あった。

1.10.2. 自由意見

地域の機関が連携しネットワークを作るにあたり課題となる事柄をたずねた。地域ネットワークのあり方については、相談活動への従事の有無によらず意見があると考えられるが、とくに条例施行後の千葉県における課題を明らかにするため、調査時点で「相談を実施している」経験に基づいての回答として集計した。

まず、連携の必要性をとくに感じる機関(複数回答)については、のべ1,714件の意見があった。市町村480件、医療機関365件、教育機関238件の順であった(表24)。

連携の妨げとなっていること(複数回答)については、のべ769件の回答があり、制度170件、法律125件の順であった(表25)。

連携を進めるための具体的な取り組みについては、のべ630件の回答があり、ネットワーク会議での情報交換の実施153件、担当者同士が顔の見える関係を作る70件の順であった(表26)。

2. 統計的検討

2.1. 件数の年次差について

平成20年7月～10月と21年同時期の間で、全ての相談件数および「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数について、年次差を認めなかった。

相談を開始してからの期間は、20年度の年間の相談件数との間(Spearman順位相関 $\rho=0.23$, $p<0.0001$)、21年7月～10月の相談件数との間($\rho=0.16$, $p=0.0006$)に相関を認めた。

2.2. 機関による差について

2.2.1. 機関の分類による差

回答機関の大分類によると、20年度の全相談件数(Kruskal-Wallis 検定 $p < 0.0001$)、20年7月～10月の相談件数($p < 0.0001$)、20年7月～10月の「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数($p = 0.0002$)、21年7月～10月の相談件数($p < 0.0001$)に差を認めた。いずれも官公庁でもっとも多かった。

相談活動変化指標は、指標(6)平成20年7月～10月の相談件数の中で「障害があることを理由とした差別」に関する相談が占める割合($p = 0.0006$)、指標(8)平成20年7月～10月に行われた「障害があることを理由とした差別」に関する相談が、同年度のすべての相談件数の中で占める割合($p = 0.0002$)、指標(10)「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数の平成21年度と20年度の差分($p = 0.0012$)、指標(12)指標(10)と平成20年度の相談件数の比率($p = 0.0007$)、指標(13)指標(10)と指標(2)の比率($p < 0.0001$)について、機関による差を認めた($p = 0.0007$)。

相談を実施している機関のうちで、障害者自立支援法による相談支援事業の実施の有無で群分けをすると、支援事業を実施している相談機関は、実施していない相談機関に比べて、20年度内の「障害があることを理由とした差別」に関する相談件数(Mann-Whitney 検定 $p = 0.0013$)が多かった(表17)。

2.2.2.機関ごとの年次差

上記(項目2.1.)で述べたように、相談件数の年次差を認めなかった。

2.3. 圏域による差について

問6で質問した各種相談件数および相談活動変化指標に、圏域による差を認めなかった。

D. 考察

障害者の権利擁護を目的とした相談活動のあり方を明らかにするための基礎的な資料を得る目的で、各種機関における「障害があるこ

とを理由とした差別」に関する相談の実施状況を調査した。「障害があることを理由とした差別」に関する相談事例の発生数と、相談時に利用される機会の多い窓口を明らかにすることで、相談窓口へのアクセス向上と効果的な支援の開始に向けて必要な対策について示唆を得ることができる。また、他機関における活動の状況を知ることにより、障害者の権利擁護を担う地域の機関によるネットワークを最適化することが期待できる。

平成19年度は、3,308箇所の各種機関を対象に「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」施行1年前から施行後4ヶ月間の相談活動の調査を行なった。20年度は、調査の対象とする機関を6,065箇所とし、条例施行後の1年間について調査を行ない、相談活動に条例の施行に伴う変化が生じたか検討した。今年度は条例施行後の2年間の相談件数を調査する目的で、6,015箇所へアンケート用紙を発送した。

その結果、回答の数は昨年度とほぼ同数であり、回答数の比率を機関別に見たときの構成もほぼ同程度であった。結果の検討にあたり、昨年度の調査とは標本が完全に同一ではないことに留意する必要があるが、昨年度の調査に協力した機関の多くが今年度も引き続き回答をしたとみなして、昨年度の結果を踏まえて今回の調査結果を検討することは可能であると推測される。

なお、アンケートの回答については記名式としたことから、事業所等の名称に変更がなければ同一機関について、今年度の回答を平成19年度および20年度の回答と照合することは不可能ではない。相談件数の年次変化について、より正確な結果を得るためには、3回の調査を総括しての検討が必要である。

1. 集計結果について

1.1. 回答機関の特徴